

**A INTERFACE ESTADO, DIREITO E DESENVOLVIMENTO: O PARADIGMA DO  
NEODESENVOLVIMENTISMO E O SURGIMENTO DE UMA NOVO MODELO  
JURÍDICO, ECONÔMICO E INSTITUCIONAL**

**THE INTERFACE STATE, LAW AND DEVELOPMENT: THE NEO-  
DEVELOPMENTALISM PARADIGM AND THE RISE OF A NEW LEGAL,  
ECONOMIC AND INSTITUTIONAL MODEL**

Ângelo José Menezes Silvino<sup>1</sup>

**RESUMO**

Os ordenamentos constitucionais hodiernos reconhecem modelos jurídicos e econômicos sob os quais se encontram assentados os Estados Contemporâneos. Do prisma jurídico, vislumbra-se a passagem do *Polizeistaat* ao Estado de Direito, formulando-se atualmente uma nova concepção reconhecendo um Estado Constitucional Democrático de Direito. No âmbito econômico, por sua vez, diversos foram os modelos formulados ao longo dos últimos séculos, destacando-se a noção de Estado Regulador reconhecido pela Constituição Federal de 1988. O presente trabalho tem como cerne proceder a uma análise histórica e constitucional acerca da evolução dos mencionados modelos estatais, objetivando uma construção hermenêutica capaz de compatibilizar os principais elementos dos modelos jurídicos e econômicos. Para a produção deste texto foi utilizada como principal fonte metodológica a pesquisa bibliográfica, em especial foram analisados textos doutrinários sobre Teoria do Estado, Teoria da Constituição e Direito & Desenvolvimento, além das legislações nacionais, em destaque a Constituição Federal de 1988 e escritos referente ao tema do novo desenvolvimentismo. Ao final se concluiu que atualmente o Brasil vem avançando no sentido de serem estabelecidas bases que tornem possível a conquista de novos horizontes, especialmente aqueles que melhor se coadunam com os preceitos consoantes ao ditâmes constitucionais, caminhando assim em direção a implementação e um novo modelo, o de um Estado Desenvolvimentista.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado de Direito; Direito Constitucional; Estado Regulador; Desenvolvimento; Estado Neodesenvolvimentista.

**ABSTRACT**

The current constitutional legal orders recognize some juridical and economic models upon which are based the Contemporaries States. From the legal perspective, is noticed a transition from the *Polizeistaat* to the State of Law, and is currently being formulated a new concept recognizing a Constitutional and Democratic State of Law. In the economic sphere, on the other hand, different models were formulated in the last centuries, and should be highlighted the notion of Regulatory State recognized by the Federal Constitution of 1988. The core of the present study pretends to proceed into a historical and constitutional analysis about the evolution of the above mentioned State models, objectifying a hermeneutic construction able to harmonize the main elements of the legal and economic models. Was used to produce this paper a bibliography research based on doctrine about Theory of State, Theory of Constitution and Law & Development, further national legislation, featured Federal Constitution of 1988, and literature upon the neo-developmentalism. Finally,

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: angelojms@hotmail.com ou angelojmenezes@gmail.com.

the authors concluded that Brazil's currently moving towards to establish bases which make possible the conquer of new horizons, especially those that best fit with the constitutional precepts, thus moving toward the implementation of a new model, the Neo-Developmentalist State.

**KEYWORDS:** State of Law; Constitutional Law; Regulatory State; Development; Neo-Developmentalist State.

## 1 INTRODUÇÃO

Os atuais modelos institucionais de Estado, independentemente das perspectivas pelas quais são estudados (ótica jurídica, econômica, ou qualquer outra existente), convergem e têm suas origens remontadas, em geral, as concepções criadas para conceituação e caracterização dos primeiros Estados, formuladas por Jean Bodin e Thomas Hobbes – respectivamente nas obras *Le Six Livres de La Republique* e *Leviatã*.

O Direito Constitucional nasce, em sua grande parte, atrelado a noção de Estado de Direito, o qual impõe limites aos poderes dos monarcas e estabelece o chamado “império da lei”.

Doutra banda, com a aproximação entre Direito e Economia – intensificada principalmente no final do século XIX e início do século XX – desenvolvem-se diversos modelos de como pode (ou deve) se operar a intervenção do Estado na economia.

Gradativa e lentamente, Direito Constitucional e Direito Econômico vão aproximando-se, sem que, contudo, entrem em rota de colisão, mas sim, na verdade, passem a conviver conjunta e harmonicamente dentro dos ordenamentos jurídicos disseminados ao longo de todo século XX – destacando-se, nesse sentido, a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 que servem até hoje de fundamento nos estudos relacionados às Constituições Econômicas.

Aliado a essa temática, nas últimas duas décadas, têm-se observado na doutrina, o surgimento da disciplina jurídica do desenvolvimento, tema extremamente pertinente e correlacionado a intervenção do estado na economia para consecução dos preceitos contidos no texto constitucional.

Em assim sendo, o objetivo do presente trabalho é estabelecer um paralelo entre os modelos estatais (jurídicos e econômicos) reconhecidos pela Constituição Federal de 1988, identificando como estes se harmonizam no plano normativo.

Finalizada essa análise, pretende-se, então, inserir os ideais oriundos da disciplina jurídica do desenvolvimento, especialmente a idéia do Desenvolvimento como Liberdade, formulada por Amartya Sen.

Com base em todos os resultados alcançados nas fases anteriores e a sua devida conjugação e harmonização, pretende-se investigar, ao final, o paradigma do neodesenvolvimentismo inserido na formulação de um novo modelo de Estado (conceitos próprios), verificando meios plausíveis para sua concretização no âmbito do ordenamento constitucional pátrio vigente.

## **2 ESTADO DE DIREITO: CONCEITO, EVOLUÇÃO E SITUAÇÃO ATUAL.**

Para se compreender a atual concepção existente acerca do Estado de Direito, prescinde-se, antes de qualquer coisa, de uma investigação acerca das principais características teorizadas acerca do Estado ainda nos séculos XVI e XVII.

O Estado Moderno e seus elementos constitutivos seguem o padrão dos Estados emergentes da Paz de Westfália (1684), devendo-se ressaltar a importância do atributo soberania, a qual, na visão de Gomes Canotilho (2003, p. 89-93), é traduzida em um poder supremo interno e um poder independente no âmbito externo.

Procedendo-se a uma análise pormenorizada do elemento constitutivo acima mencionado, identificam-se todos os demais, quais sejam: a) poder político de comando; b) povo; e c) território.

Contudo, conforme mencionado inicialmente, o objetivo do presente tópico é analisar os conceitos envolvidos do Estado de Direito, sua evolução e, principalmente, o reconhecimento do novo modelo, denominado Estado Constitucional Democrático de Direito.

Na visão de Sahid Maluf (2003, p. 129-135), com o surgimento dos primeiros Estados, no período compreendido entre o final do século XV (pós-feudalismo) e o final do século XVIII (primeira onda constitucional), reconhece-se um modelo político institucional que precede o Estado de Direito, mencionado na doutrina como um Estado de Polícia – ou, *Polizeistaat*.

Conforme afirma Gomes Canotilho (2003, p. 92-100), o *Polizeistaat* estruturava-se, basicamente na soberania concentrada na figura do monarca, que detinha amplos poderes para ordenar todo o Estado, bem como os seus súditos – sendo tal soberania extensível, inclusive, ao plano religioso. No plano econômico, adotava-se um dirigismo consubstanciado em uma

política econômica mercantilista. Por fim, cabia também ao Estado, a promoção da chamada *salus publica*, ou seja, cuidar e fomentar a felicidade da sua população (súditos).

Em virtude dos sucessivos abusos de poder perpetrados por parte do monarca (e de toda aristocracia que o cercava), dos altos tributos cobrados e de uma política econômica extremamente ineficiente, tal modelo tornou-se absolutamente insustentável.

Os reclames populacionais pelo estabelecimento de limitações aos poderes do soberano e por melhores condições de vida em sociedade serviram para estimular diversos estudos. Tal época é, então, marcada pela proliferação de diversas obras, como *Qu'est-ce que Le Tiers État* (A Constituinte Burguesa), os dois tratados sobre o governo civil, o Contrato Social, dentre outros.

É com base nas mencionadas obras (e em outras a elas contemporâneas) que se dá origem a um novo modelo, que nasce atrelado as noções embrionárias do Direito Constitucional: surge o Estado de Direito.

Seguindo essa esteira, é possível afirmar que foram quatro as nações responsáveis por determinar as principais características dos Estados de Direito, sendo elas a Inglaterra, a França, os Estados Unidos da América e a Alemanha.

A Inglaterra, entre os séculos XIII e XVII, evidencia os primeiros indícios concretos da criação de um Estado de Direito (e de um constitucionalismo). Willis Santiago Guerra Filho (2001, p. 82-83), narrando a história do constitucionalismo, coloca que em 1215 é então promulgada a *Magna Charta*, limitando (ainda que apenas de maneira parcial) os poderes do Rei João Sem-Terra no que pertine a tributação e a propriedade “privada” dos seus súditos – devendo ser lembrado o fato de que ainda não exista naquela época a atual noção de propriedade privada, mas utiliza-se esse termo, na presente ocasião, por ser o que mais se aproxima ao que desejaram positivar os súditos no aludido documento histórico.

O constitucionalismo invisível inglês – pautado basicamente no *common law* – estabelece todas suas bases ao longo do predito período, surgindo, ao final do século XVII, o Estado de Direito Inglês pautado pelo *rule of law* – império da lei.

Nos Estados Unidos, a necessidade por um Estado de Direito surge justamente em reação aos abusos perpetrados pela coroa inglesa. Gomes Canotilho (2003, p. 94-95) afirma que os americanos buscavam um governo cuja legitimidade fosse adstrita a obrigação jurídica-constitucional de se governar segundo as leis – sendo essas dotadas de unidade, publicidade, durabilidade e antecedência.

Em assim sendo, implanta-se, nos Estados Unidos da América, um Estado de Direito fundado em um governo constitucional, assentado na separação de poderes e, principalmente, na supremacia da lei – *reing of the law*.

Por sua vez, na França, todos os motivos assinalados como razão de declínio do *Polizeistaat* eram sentidos em proporções catastróficas: enquanto os monarcas desfrutavam de um rol quase infinito de regalias, parcela esmagadora de sua população vivia em verdadeira miséria.

Teoriza-se e implanta-se, ao final da Revolução Francesa (1789), um *État Legal*, submetendo o Poder Político (Executivo) aos limites estabelecidos pelas leis promulgadas por um órgão representativo da vontade geral (Legislativo). Dessa forma, também triparte-se o poder, garantindo representatividade aos cidadãos e a tutela de direitos mínimos.

Por fim, é na Alemanha (precisamente no constitucionalismo e na Teoria Geral do Estado alemão) que são então determinadas as principais características do Estado de Direito – que a época recebia diversas nomenclaturas, tais como “Estado da Razão”, “Estado limitado em nome da autodeterminação da pessoa”.

Debruçando-se sobre o constitucionalismo tardio alemão, Konrad Hesse (1996, p. 85-86) pontua que os teóricos da época, após estudos sobre os modelos implantados nos Estados Unidos da América, Inglaterra e França, concluíram que estes encontravam-se consubstanciados em verdadeiros Estados (liberais) de Direito, ou seja, *Rechtsstaat*.

Determinou-se, portanto, que os Estados de Direito são basicamente caracterizados pela assunção de uma postura estatal notadamente demarcada por uma intervenção mínima na sociedade, limitando a atuação estatal para atos voltados à defesa da ordem e da segurança pública, deixando que o exercício das liberdades (individuais, de iniciativa e de concorrência) regulem os demais campos (econômico e social), ficando o “soberano” (líder político ou representante do Estado) reduzido a mero órgão do Estado, sendo igualmente submetido (juntamente com o próprio Estado) ao império da lei.

Na lição abalizada de Luis Roberto Barroso (2010, p. 4-6) o Estado de Direito é, portanto, demarcado por duas características fundamentais: normas de repartição e de limitação de poder.

O Estado de Direito, puramente como fora idealizado nos séculos XVI, XVII e XVIII, sem dúvida alguma, representou um grande avanço no que pertine à limitação do poder político, especialmente quanto a concepção de uma liberdade negativa, de defesa, de distanciamento do Estado da esfera particular do indivíduo – ainda que, posteriormente,

alguns regimes autoritários tenham manipulado os ordenamentos jurídicos no sentido de permitir algumas ofensas as liberdades “negativas” dos indivíduos.

Entretanto, todas as concepções formuladas acerca do Estado de Direito foram “contaminadas” com os ideais cientificistas oriundos do positivismo jurídico e devidamente distorcidos pelos líderes de algumas grandes nações, especialmente as formulações de Hans Kelsen (1992, p. 48-56) no que se refere a separação entre o Direito e Moral e utilização de critérios extremamente formais para reconhecer a configuração de um Estado de Direito.

Dá-se azo ao surgimento de sistemas jurídicos arraigados daquilo que H. L. A. Hart (1986, p. 129) denomina de patologias, ou seja, ordenamentos onde práticas atentatórias a dignidade dos cidadãos ou autoritárias são de certa forma legitimadas com base em um formalismo extremado – legitimam-se, assim, os ordenamentos de Estados como o Nazista Alemão e o Facista Italiano.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a dissolução dos *supra* mencionados Estados, são tecidas diversas críticas a contaminação da Teoria Geral do Estado pelo positivismo científico, destacando-se os ensinamentos de Gomes Canotilho (2003, p. 100), Friedrich Müller (2004, p. 34-50) e Eduardo Enterría (1981, p. 133), os quais fixam que o Estado de Direito moderno jamais deve se limitar, exclusivamente, a existência de uma constituição reconhecendo tal modelo, devendo o Estado estruturar-se como um Estado de Direito Democrático, ou seja, uma ordem de domínio legitimada pelo próprio povo – uma vez que o poder político decorre unicamente, se não, dos cidadãos.

É então percebida uma demanda pela formulação de um novo modelo capaz de garantir aos cidadãos o exercício de liberdades positivas, ou seja, liberdade assente no exercício/legitimação democrático(a) do poder.

O surgimento do movimento da escola do pensamento jurídico pós-positivista, trás as Constituições de volta ao centro dos ordenamentos jurídicos, mas, além disso, reconhece as ideias de Ronald Dworkin (2003, p. 213-230) de “Direito Como Integridade”, além da própria normatividade dos princípios anunciada por Robert Alexy (2008, p. 87), que passam a se irradiar por todo o ordenamento, conformando-o, harmonizando-o e conferindo-lhe tônica.

Dentre os mencionados princípios está o da soberania popular, princípio norteador de um novo modelo de Estado, o qual vem sendo reconhecido por maioria das Constituições promulgadas na segunda metade do século XX e início do século XXI: o Estado Constitucional Democrático de Direito.

O Estado Constitucional Democrático de Direito denota um modelo, conforme fixa Marcelo Neves (2006, p. 164-166), baseado no governo de todos os cidadãos, considerando

não somente as minorias (raciais, culturais e religiosas), mas igualmente os grupos de menor expressão política (como por exemplo, as mulheres e os pobres em alguns países).

À guisa de conclusão do presente tópico, vale fazer menção ao que afirma Luis Roberto Barroso (2010, p. 42), no sentido de que é somente através da realização plena da democracia, em sua dimensão mais profunda, e da concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos (especialmente no que pertine aos princípios constitucionais responsáveis pelo estabelecimento de patamares mínimos de igualdade material), que se pode falar em Estado Constitucional Democrático de Direito, sem o qual, frise-se, não há vida digna, sequer o desfrute efetivo de liberdade.

### **3 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA: UMA ANÁLISE SOB O PRISMA DO DIREITO CONSTITUCIONAL E ECONÔMICO.**

Historicamente, restou comprovado que é necessária uma absoluta harmonia entre os ideais liberais e intervencionistas, para que, economicamente, o modelo institucional adotado pelo Estado possa lograr êxito.

Conforme afirma André Ramos Tavares (2011, p. 45), a intervenção do Estado na economia deve ser encarada, atualmente, como algo natural e até mesmo necessário, devendo, contudo, cuidar-se em como se dá essa intervenção – ou seja, através de quais mecanismos.

Valendo-se da mesma didática já utilizada no tópico anterior, proceder-se-á uma análise mais detalhada dos modelos econômicos estatais desenvolvidos nos últimos séculos, para só então adentrar na situação (realidade) positivada pela Constituição Federal de 1988.

No final do século XVIII com a já mencionada promulgação das primeiras Constituições (e/ou textos legais sob os quais se estruturavam os Estados), institucionaliza-se, no plano econômico, um Estado Liberal, guiado pelos ideais promanados por Adam Smith – o liberalismo econômico.

Nessa esteira, a noção de Estado Liberal possui muitos pontos de contato com a de Estado de Direito, posto que estabelecia o império da lei (*rule of law, reing of the law*, e todas as demais concepções já estudadas no capítulo anterior), determinando que as liberdades individuais uma vez positivadas, constituíam limites à atuação dos governantes.

À exemplo do Estado de Direito, o modelo econômico do Estado Liberal também não logra êxito e, ainda no final do século XIX, começa a entrar em descenso, uma vez que a completa ausência do Estado do campo econômico resultava em: a) elevados índices de concentração econômica (e daí decorrem efeitos como o aumento arbitrário dos lucros do

empresário as custas da contratação de mão-de-obra quase escrava, submetida a condições de trabalho sub humanas, o aumento do preço dos produtos, as práticas concorrenciais predatórias, impedindo a entrada de novos players no mercado e/ou eliminando os concorrentes já existentes); e b) o sucateamento (ou verdadeiro abandono) de setores da economia onde estão alocados serviços essenciais à sociedade, por não serem rentáveis aos empresários (ou não tão rentáveis quanto outros serviços não-essenciais).

Em reação a mencionada crise no Estado Liberal, desenvolve-se o chamado Estado Interventor Liberal, ainda assentado nos ideais do liberalismo econômico, mas reconhecendo que o Estado deve atuar na correção das falhas de mercado.

É o período marcado pelo surgimento da disciplina jurídica da concorrência, no âmbito infraconstitucional, em países como a Alemanha (promulgação do *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb*, em 1909) e os Estados Unidos da América (promulgação do *Sherman Act*, em 1890 e do *Clayton Act* e do *Federal Trade Commission Act*, em 1914).

O Estado passa então a intervir na economia para preservar a hegemonia do próprio liberalismo, não podendo se falar, ainda, em uma busca pela concretização de uma justiça social.

Contudo, com o fim da Primeira Guerra Mundial, aumentam os reclames populacionais pela melhora das condições de vida em sociedade por parte daqueles que se encontram quase a margem da mesma. Requer-se, portanto, a assunção de uma postura mais “social” por parte do Estado.

Com a promulgação da Constituição Mexicana em 1917 e da Constituição de Weimar de 1919, são positivados os primeiros princípios econômico-constitucionais e sistematizada (pela Constituição Alemã) a primeira Ordem Econômica de um Estado (o que dá início aos estudos acerca das chamadas Constituições Econômicas).

Promove-se, então, uma transição do Estado Interventor Liberal para um Estado Interventor Social, cuja função precípua é atender aos reclames populacionais, especialmente no que pertine a promoção de direitos sociais.

Desta feita, o Estado passa a intervir vigorosamente na economia, o que se faz através da aplicação maciça de capital público, seja através da criação de empresas estatais, seja através do fomento de determinados setores da economia (através do financiamento de empresas privadas e/ou concessões de benefícios fiscais aos particulares).

A intervenção estatal abandona o fim de assegurar a hegemonia do liberalismo econômico e passa a objetivar a consecução de uma justiça social, estabelecendo o Estado enquanto fomentador um patamar mínimo (algo próximo da idéia atual de “mínimo

existencial”) e cabendo-lhe, também, a missão de realocar todos aqueles que se encontravam abaixo desse patamar para acima dele.

Entretanto, os excessivos gastos oriundos de uma política econômica extremamente interventiva (especialmente no que pertine a atuação direta do Estado, ou seja, enquanto agente econômico) e da assunção de diversas responsabilidades sociais (saúde, educação, previdência, habitação, etc.), resultaram em um gradativo e exponencial crescimento dos índices de inflação dos países que faziam uso desse modelo econômico.

Malgrado, após a Segunda Guerra Mundial, inicia-se o fenômeno denominado de globalização, onde é então criada uma economia a nível mundial que acirra consideravelmente a competitividade entre os agentes econômicos.

Com a abertura dos mercados nacionais a livre circulação do capital estrangeiro, o Estado grande e ineficiente, passa a ser incapaz de concorrer em níveis aceitáveis com as multinacionais (grandes empresas privadas), que invadem os mercados de todos os países. Além disso, a necessidade de investimento constante de altas quantias de capital público para manutenção do modelo econômico em análise leva o mencionado modelo ao fracasso.

Dentro dessa contextualização, surgem, então, em reação a queda do Estado Interventor Social, dois principais modelos (que vão polarizar o mundo ao longo de praticamente toda a Guerra Fria): a) o Estado Socialista; e b) o Estado Neoliberal (Regulador).

O Estado Socialista, implantado inicialmente na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) é caracterizado pelo intervencionismo absoluto do Estado (no plano econômico), consubstanciado em um extremo dirigismo e pela total planificação da economia nacional.

Apesar da pertinência ideológica socialista, principalmente no que tange aos seus fundamentos no plano teórico e filosófico, sua implementação foi demarcada por sucessivos fracassos, em virtude da pouca aplicabilidade e eficiência prática das disposições desta ideologia.

O Estado Neoliberal (ou Regulador), por sua vez, passa a ser largamente contemplado pelas Constituições dos países ocidentais promulgadas após a Segunda Guerra Mundial. Nesse diapasão, Celso Antônio Bandeira de Mello (2011, p. 271-285) estabelece como principais características do predito modelo: a) adoção de políticas de desregulação (libertação dos preços e redução da intervenção pública); e b) privatização de agentes econômicos estatais ineficientes.

Adota-se um modelo pautado em ideais liberais, sem que, contudo, sejam inobservados os ideais de igualdade e da justiça social.

Desta feita, passa o Estado a se preocupar, basicamente, com a prestação de serviços públicos essenciais quando inexistem particulares dispostos a empreender nos nichos existentes deste setor, devendo, ainda assim, valer-se de instrumentos capazes de tornar tal setor atrativo, ao ponto de que, com o passar do tempo (e a consequente atração de particulares interessados na prestação dos mencionados serviços), sua atuação enquanto empresário não seja mais necessária.

Extirpa-se, de grande parcela dos ordenamentos jurídicos, a possibilidade de atuação do Estado como empresário, deixando ao seu encargo, unicamente, a função “normalizadora”, ou seja, a regulação normativa da economia pelo Estado.

Feitas toda essa abordagem histórica e evolutiva, pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988, seguindo a tendência mencionada no parágrafo imediatamente anterior, abandona o modelo de Estado Interventor Social, e passa a reconhecer um Estado Neoliberal (Regulador).

A Ordem Econômica do Estado brasileiro, tal como sistematizada pelo texto constitucional, é categórica ao estabelecer as possibilidades através das quais se efetuará a intervenção do Estado na economia, especialmente no que tange aos comandos normativos contidos nos artigos 173 e 174.

Em assim sendo, reconhece-se duas modalidades básicas de intervenção estatal: a) a intervenção direta (basicamente os preceitos do artigo 173 e artigo 177); e b) a intervenção indireta (com os termos gerais fixados pelo artigo 174).

De uma interpretação sistemática dos artigos 24, inciso I e 174 percebe-se que a intervenção indireta do Estado é basicamente realizada através da cobrança de tributos, concessão de benefícios fiscais e, principalmente, da regulamentação normativa das atividades econômicas – que devem ser realizadas, prioritariamente, pelos particulares.

Em virtude desta proeminência da intervenção indireta consagrada pelo texto constitucional, autores como Calixto Salomão (2002, p. 56-63) e André Ramos Tavares (2011, p. 60-62) indicam como consequências disso: a) o surgimento das agências reguladoras; e b) a maior efetividade atribuída a órgãos como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

A crescente importância assumida pela regulação, em virtude da necessidade de fiscalização e normatização dos principais setores da economia brasileira, e a posterior importação da figura das agências reguladoras, impactaram no surgimento de estudos

doutrinários, estabelecendo-se através desses, pelo menos cinco modalidades básicas de regulação dentro da realidade brasileira, sendo elas: a) regulação econômica, realizada por órgãos como o Banco Central do Brasil (BACEN), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Agência Nacional de Petróleo (ANP), consubstanciada no combate de condutas anticoncorrenciais e na correção de falhas estruturais mercadológicas; b) regulação de serviços públicos, efetuada, por exemplo, pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), objetivando o estabelecimento de um padrão de excelência na prestação dos serviços públicos; c) regulação social, cuidando das questões afetas à dignidade da pessoa humana, especialmente no que tange ao acesso a bens e serviços e ao estabelecimento de padrões de saúde e segurança, como comumente pode ser visto na atuação da Agência Nacional de Saúde (ANS) e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); d) regulação ambiental, geralmente efetuada pelo IBAMA, visando a manutenção da integridade e sustentabilidade do meio ambiente; e e) regulação cultural, salvaguardando o patrimônio histórico e cultural do país e os valores morais da sociedade.

Aparecem ainda, dentro das possibilidades de intervenção indireta do Estado, os institutos correlacionados com o chamado “planejamento econômico estatal”, além de outros mecanismos administrativos, como é o caso das parcerias público-privadas (PPP), importadas do direito europeu e instituídas no Brasil pela Lei 11.079/04.

No que condiz a intervenção direta, contudo, em razão do próprio descrédito no potencial empresário do Estado (em virtude do seu histórico de sucessivos fracassos), o texto constitucional consagrou a extrema excepcionalidade da intervenção direta do Estado na economia.

A intervenção direta nada mais é do que a exploração de determinada atividade econômica pelo Estado, em regime de concorrência com os demais agentes econômicos e como se particular fosse.

Desta forma, ressalvado os casos necessários para manutenção da segurança nacional ou consecução do interesse coletivo (artigo 173), o Estado não atuará diretamente na economia – constituindo como exceção a essa afirmativa somente a exploração de petróleo, gás natural e hidrocarbonetos fluídos, conforme consta nos termos do artigo 177.

À guisa de conclusão, é importante mencionar que a doutrina mais abalizada existente sobre o tema, de onde destacam-se os estudos de Eros Roberto Grau (1997, p. 155-158), estabelece que, na verdade, existem quatro modalidades de intervenção do Estado na economia: a) por absorção, quando o Estado assume inteiramente o exercício de determinada

atividade econômica, exercendo-a em regime de monopólio; b) por participação, situação na qual o Estado atua como particular em determinado segmento do mercado e em regime de concorrência com os demais agentes econômicos; c) por direção, através da expedição de normas diretivas, impondo sanções aos particulares que não se adequem as previsões contidas nesses comandos normativos; d) por indução, que se perfectibiliza via positivação de normas indutoras, estabelecendo “sanções premiais” (ou seja, prêmios) aos particulares que optarem (ou seja, é uma faculdade) por se adequar a previsão contida na norma.

Desta feita, em caso de intervenção do Estado por absorção ou participação, pode-se afirmar que há intervenção direta e, portanto, fala-se em intervenção do Estado *no* domínio econômico. Por sua vez, em caso de intervenção por direção ou por indução, haverá intervenção indireta, o que significa que se trata de intervenção do Estado *sobre* o domínio econômico.

#### **4 INTERFACE DIREITO, ESTADO E DESENVOLVIMENTO: O NEODESENVOLVIMENTISMO E O SURGIMENTO DE UM NOVO MODELO.**

A *interface* Direito, Estado e Desenvolvimento, gradativamente, está sendo colocando em pauta nas principais discussões acerca do direcionamento que se deve dar as políticas econômicas e sociais dos Estados Contemporâneos. Nesse sentido, despontam no plano teórico as construções doutrinárias de Amartya Sen (2000, p. 17-27), Carla Abrantkoski Rister (2007, p. 25-32) e David M. Trubek (2006, p. 93-95).

O primeiro ponto que deve ser levado em consideração – e que deve ser encarado como pressuposto basilar da disciplina jurídica do desenvolvimento – é o fato de que desenvolvimento pressupõe o crescimento econômico da nação, mas com ele não se confunde – sequer a existência pura e simples do crescimento econômico implica, necessariamente, em desenvolvimento.

Nesse desiderato, afirma Fábio Nusdeo (2002, p. 14-15), que estudos acerca da realidade social e econômica de uma série de países evidenciaram que a determinação do grau de desenvolvimento de um dado Estado, tomando como base critérios objetivos e de cunho estritamente econômicos, era insuficiente. Exemplo claro disso é a medição do desenvolvimento com base unicamente na elevação do Produto Interno Bruto (PIB). Não restam dúvidas que o aumento do PIB indica o crescimento econômico de determinada nação, contudo, o mero aumento de capital não é suficiente para determinar se houve ou não desenvolvimento dos Estados, haja vista que isso dependerá de como esse dinheiro será

aplicado em prol dos cidadãos e redistribuído em todos os estratos da sociedade – o Brasil nas últimas décadas manteve seu PIB entre um dos quinze maiores, sem que isso necessariamente indicasse, durante todo esse período, que o país fosse uma das quinze nações mais desenvolvidas do mundo.

O mencionado autor também afirma que enquanto o crescimento econômico é um fenômeno insustentável e exógeno a economia de um Estado – ou um subproduto do modelo keynesiano, conforme afirma Celso Furtado (2000, p. 18-19) –, causado pelo surto (alta) da procura por determinada mercadoria – o que resulta em uma expansão das zonas produtivas, aumento das vendas e consequente elevação do PIB – mas que tão logo seja cessado, haverá o retorno do Estado ao seu *status quo ante*; o desenvolvimento, por sua vez, perpassa por uma série de mudanças econômicas e sociais, capazes de conferir sustentabilidade a esse fenômeno – como, por exemplo, a liberação progressiva da mão de obra do setor primário da economia, seguida de uma mudança locacional e uma demanda por novos produtos.

De maneira pioneira, durante as décadas de 70 e 80, Eros Roberto Grau (1981, p. 7-14) percebeu que era necessário se estabelecer uma diferenciação entre crescimento e desenvolvimento. Em assim sendo, na consecução dessa distinção no plano teórico, fixou que enquanto o crescimento é o mero aumento quantitativo de capital de uma determinada nação, o desenvolvimento passa, necessariamente, por esse aumento de capital, mas é igualmente acompanhado por sensíveis mudanças no aspecto social, consubstanciadas em um salto nos níveis culturais e intelectuais da população do país em questão.

Dessa forma, pode-se firmar um conceito de desenvolvimento como dinâmicas mutações, contínuas, intermitentes e sustentáveis, que favorecem a um aprimoramento quantitativo e qualitativo dos níveis econômicos, intelectuais e culturais de determinada sociedade, favorecendo a expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam e a instauração de uma efetiva democracia econômica.

No caso brasileiro, o desenvolvimento (ou *desenvolvimentismo*) foi consagrado no plano normativo constitucional pela primeira vez em 1967 – alicerçado nos ideais oriundos do Plano de Metas, de 1956, do Governo de Kubitschek.

Nesse período, contudo, o desenvolvimento ainda era tratado como mero crescimento econômico, motivo pelo qual os investimentos maciços – oriundos do Estado Interventor Social em vigor naquela época, implantando no Brasil com base nos moldes do *keynesianismo* norte-americano – dispendidos pelo Estado e o endividamento público em prol da circulação de capital e da movimentação da economia, eram vistos com ferramentas eficazes no desenvolvimento da nação.

Gilberto Bercovici (2005, p. 65) é claro ao afirmar que somente com o avanço doutrinário acima mencionado, e a consequente distinção entre crescimento e desenvolvimento, é que se tornou possível vislumbrar na Constituição Federal de 1988, as primeiras previsões do desenvolvimento dentro de sua acepção mais moderna e escorreita.

De uma rápida leitura do texto constitucional é possível se vislumbrar não somente menções expressas ao desenvolvimento (tal como no preâmbulo e no artigo 3º), mas também conceitos que inevitavelmente são desdobramentos importantes dos ideais desenvolvimentistas – como as questões relativas a tutela do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, os princípios de cooperação internacional, dentre outros.

Entretanto, em virtude da extrema fluidez do termo “desenvolvimento”, os teóricos que dedicam esforços na construção de trabalhos que tratam do Direito ao Desenvolvimento reconhecem pelo menos cinco dimensões que tal fenômeno pode assumir quando transportado para o plano jurídico.

A primeira delas diz respeito à previsão contida no preâmbulo da Constituição Federal brasileira de 1988. Neste caso, o texto constitucional coloca o desenvolvimento como preceito da República, relacionando-o diretamente com a soberania política e econômica do país.

Em um segundo momento, existe a noção do desenvolvimento enquanto objetivo constitucionalmente consagrado (tal como encapitulado no artigo 3º da Constituição Federal de 1988), ocasião na qual está imbricado à tutela da existência digna dos cidadãos e do fomento a consecução de justiça social.

André Ramos Tavares (2011, p. 123-124), entretanto, afirma que o desenvolvimento deve ser visto como um princípio econômico-constitucional conformador da Ordem Econômica do Estado brasileiro, devendo, quando da sua aplicação, harmonizar-se com os demais princípios positivados no artigo 170 – soberania nacional, livre concorrência, defesa do consumidor e demais.

Calixto Salomão Filho (2002, p. 32-33) vai além, e estabelece que o desenvolvimento deve ser encarado como ferramenta indispensável para instauração de uma democracia econômica. Em outras palavras: o mencionado autor afirma que é somente através da expansão do pensamento econômico por todos os estratos da sociedade, que se pode falar em um aumento dos níveis intelectuais e culturais dos cidadãos, que passarão a cobrar dos aplicadores dos princípios constitucionais, a criação de um processo político e econômico direcionado ao pleno desenvolvimento da nação.

Amartya Sen (2000, p. 29) fixa o desenvolvimento como meio (e fim) cabal para expansão de todas as liberdades reais que os indivíduos podem desfrutar, uma vez que é através de tal fenômeno que estes últimos tornam-se seres sociais mais completos – capazes de auxiliar, reciprocamente, na continuidade do movimento de desenvolvimento do país.

Com base em todas essas proposições é possível concluir que seja como preceito da República, objetivo constitucionalmente consagrado, princípio constitucional e econômico, democracia econômica ou expansão de liberdades reais, o que se deve ter em mente é que a dimensão jurídica do desenvolvimento é finalística, no sentido de orientar e conformar o processo econômico e social do Estado em direção ao estabelecimento de condições mínimas para uma existência digna de todos os cidadãos.

Em virtude do avanço dos estudos da escola do pensamento pós-positivista e dos teóricos desenvolvimentistas, alcançou-se na doutrina hodiernamente, o consenso no sentido de que o desenvolvimento de qualquer Estado passa, prioritária e necessariamente, pelo desenvolvimento do homem (enquanto cidadão) e, especialmente, dos seus direitos fundamentais e suas liberdades reais, devendo-se observar, igualmente, a necessidade de expansão do pensamento econômico, a tutela do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais.

E é justamente com base nessa proposição que se estabelece um novo paradigma no que pertine ao tipo de Estado que se amolda ao texto constitucional. Uma vez que o desenvolvimentismo foi marca do Brasil nos anos 60 e 70, com as já mencionadas políticas de crescimento econômico e investimento em infra-estrutura adotadas por Juscelino Kubitschek (Plano de Metas) e, posteriormente, os Planos de Desenvolvimento Nacional (PND) implantados durante a vigência do regime militar, não pode-se rotular esse novo modelo de Estado Desenvolvimentista, por ter sido essa a nomenclatura já utilizada décadas atrás.

Desta feita, pode-se falar que, hodiernamente, com a consolidação das interações existentes na *interface* Estado, Direito e Desenvolvimento, surge um novo movimento denominado de *neodesenvolvimentismo*, aqui consubstanciado em um modelo de Estado Neodesenvolvimentista.

O conceito aqui formulado de Estado Neodesenvolvimentista, por um lado, assenta-se sobre o princípio da soberania popular, prescindindo da efetivação de políticas públicas que permitam a participação *de todos os cidadãos* na construção do Estado e no direcionamento de suas ações, devendo, para isso, não somente cuidar-se da inserção das minorias historicamente reconhecidas (culturais, raciais e religiosas), mas, também, das minorias políticas, ou seja, aqueles grupos que em determinada sociedade estão submetidos aos demais

estratos sociais e não possuem representatividade – como o já citado exemplo das mulheres e dos pobres.

Porém, a noção de Estado Neodesenvolvimentista vai além disso, prescindindo, também, de uma inserção de toda a população de determinada sociedade nos processos decisórios de organização da nação e de um avanço de seus níveis culturais e de intelectualidade.

Mas não só isso. O Estado Neodesenvolvimentista, no exercício regular das atribuições a ele vinculadas pelo texto constitucional, deve cuidar para que suas políticas públicas também fomentem e sempre se coadunem com a defesa do meio ambiente, a redução existente entre as diversas regiões e estratos da sociedade, a livre concorrência e a liberdade de iniciativa, e, principalmente, a dignidade do ser humano e seus demais direitos fundamentais.

Perceba que não há de se falar em assistencialismo, dirigismo ou excessivo intervencionismo por parte do Estado. Fala-se em *exercício regular das atribuições vinculadas ao Estado pelo texto constitucional*.

Conforme já exposto no tópico anterior, no plano econômico o Estado assume, hoje, um papel de regulador dos diversos nichos da economia brasileira. Em assim sendo, na consecução da concretização de um Estado Neodesenvolvimentista, há de se considerar aquilo que está previamente estabelecido na Constituição, ou seja, a figura do Estado como agente normatizador.

Não são necessários extremismos para se alcançar os pressupostos de um Estado que visa o desenvolvimento pleno de seus cidadãos. Um exemplo claro disso é o fato de que, no curso da história, muitos dos países que alcançaram o desenvolvimento o fizeram basicamente com base no investimento racional, lento e gradativo em aspectos estratégicos (como a saúde e a educação) aliando isso a uma forte política de defesa do mercado (ou seja, aplicação do direito concorrencial, favorecendo o compartilhamento dos frutos de um sistema de mercado eficaz).

No plano normativo o Brasil dispõe de todos os mecanismos necessários para implantar um Estado Neodesenvolvimentista, o que se faz através de uma harmonização dos ideais do Estado Constitucional Democrático de Direito (modelo jurídico-institucional) com o Estado Neoliberal (modelo econômico-institucional), os quais, independentemente dos demais fins a que busquem, devem sempre ser guiados para a consecução da dignidade da pessoa humana – enquanto verdadeiro postulado de grande maioria dos ordenamentos jurídicos hoje em vigência.

## 5 CONCLUSÕES

Estado Democrático. Estado Constitucional. Estado Neodesenvolvimentista. Independentemente da nomenclatura adotada, o que se deve ter em mente, *a priori*, é que os ordenamentos jurídicos mais vanguardistas buscam salvaguardar, com primazia, o direito de existência e desfrute digno da vida em sociedade dos seus cidadãos.

Nesse desiderato, observou-se que com a disseminação dos ideais formulados no âmbito da *interface* Direito, Estado e Desenvolvimento, foram inseridos nos textos constitucionais promulgados nas últimas décadas, diversos ideais como a redistribuição, a expansão das liberdades dos cidadãos, a cooperação, dentre tantos outros.

Em razão dessa evolução, o Estado Constitucional Democrático de Direito, assentado sobre o princípio da soberania popular, e o Estado Neoliberal, caracterizado por uma atuação eminentemente regulativa do Estado, são aqui harmonizados, com o fito de criar-se um modelo que mais se adeque aos objetivos traçados no plano normativo constitucional.

O Estado Neodesenvolvimentista, ainda em fase de implantação, sustenta-se na premissa da total harmonização e equilíbrio entre: liberalismo econômico, intervencionismo e participação popular.

Desta feita, é possível afirmar que tal modelo de Estado tem um objetivo central: o desenvolvimento do seu cidadão, das suas garantias fundamentais, o que necessariamente há de passar pela expansão de suas liberdades reais, especialmente a liberdade de participação e organização dos processos econômicos do Estado, o que só pode ser alcançado através de uma disseminação do pensamento econômico, garantindo, assim, um avanço e elevação dos níveis intelectuais e culturais da sociedade.

Atualmente o Brasil vem avançando no sentido de serem estabelecidas bases que tornem possível a conquista novos horizontes, especialmente aqueles que melhor se coadunam com os preceitos consoantes ao ditâmes constitucionais – exemplo claro disso, foi a promulgação da Lei 12.529/11, que reformulou todo o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), o que deve auxiliar em um controle mais efetivo do sistema de mercados nacional.

Trata-se de um longo caminho até esse novo horizonte, mas, desde que não se deixe abater por quaisquer obstáculos existentes nesse caminhar, será uma apenas uma questão de tempo para que a concretização do Estado Neodesenvolvimentista brasileiro deixe de ser mera utopia, e torne-se, enfim, uma realidade.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais** (tradução por Virgílio Afonso da Silva). São Paulo: Malheiros, 2008.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O Estado e a Ordem Econômica. In: CLÈVE, C. M. BARROSO, L. R. (org.). **Doutrinas Essenciais: Direito Constitucional** – Constituição Financeira, Econômica e Social. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 3ª Ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e a Teoria da Constituição**. 7ª Ed. Coimbra: Ed. Almedina, 2003.
- DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. **La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional**. Madrid: Editora Civitas, 1981.
- GRAU, Eros Roberto. **Elementos de Direito Econômico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. **A filosofia do Direito aplicada ao direito processual e à teoria da constituição**. São Paulo: Atlas, 2001.
- HART, H. L. A. **O Conceito de Direito**. Tradução de A. Ribeiro Mendes. 2 Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986.
- HESSE, Conrado. **Manual de Derecho Constitucional**. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 1996.
- KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 2 ed. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil – e Outros Escritos: Ensaio sobre a Origem, os Limites e os Fins Verdadeiros do Governo Civil**. Traduzido por Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Ed. Vozes, 1994.
- MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 26ª Ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2003.
- MÜLLER, Friedrich. Fragmento (sobre) o Poder Constituinte do Povo. (tradução por Peter Naumann). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil**. 1. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

NUSDEO, Fábio. **Desenvolvimento econômico – Um retrospecto e algumas perspectivas**. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). **Regulação Econômica e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao Desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação Econômica e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

SANTOS, Alvaro. TRUBEK, David M. **The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal**. London: Cambridge University Press, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.